A

MAJLIS BANDARAYA ALOR SETAR lwn. LEE LAI TEE & YANG LAIN

MAHKAMAH RAYUAN, PUTRAJAYA
YAACOB MD SAM HMR
RAVINTHRAN PARAMAGURU HMR
B MOHD NAZLAN GHAZALI HMR
[RAYUAN SIVIL NO: K-01(A)-240-05-2021]
27 NOVEMBER 2023

C **Abstrak** – *Pihak berkuasa tempatan mempunyai budi bicara mutlak membatalkan lesen perniagaan dan iklan. Undang-undang tidak memperuntukkan hak untuk didengar agar diberi kepada pemegang lesen perniagaan sebelum keputusan membatalkan lesen perniagaan itu dibuat oleh pihak berkuasa tempatan. Kuasa tersebut boleh dijalankan semasa lesen perniagaan masih sah laku atau semasa permohonan pembaharuan lesen perniagaan dan iklan.*

D

UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN: *Semakan kehakiman – Semakan kehakiman terhadap keputusan pihak berkuasa tempatan – Pemegang lesen perniagaan menjalankan perniagaan di premis kediaman – Pelanggaran syarat lesen – Pihak berkuasa tempatan membatalkan lesen perniagaan – Sama ada pemegang lesen diberi penjelasan tentang alasan-alasan pembatalan lesen – Sama ada satu pendengaran sepatutnya diadakan oleh pihak berkuasa tempatan untuk pemegang lesen – Sama ada pemegang lesen diberi peluang memahami kesilapan dan/atau ketakpatuhan serta membela diri – Kaedah-kaedah Mahkamah 2012, A. 53*

E

F ***KERAJAAN TEMPATAN:*** *Pihak berkuasa tempatan – Lesen perniagaan – Pembatalan – Pemegang lesen perniagaan menjalankan perniagaan di premis kediaman – Pelanggaran syarat lesen – Kegagalan mengemukakan kebenaran dan kelulusan merancang, menyebabkan kacau ganggu dan bantahan orang awam – Sama ada pemegang lesen diberikan masa secukupnya untuk mematuhi keperluan undang-undang – Sama ada undang-undang memperuntukkan hak untuk didengar diberi kepada pemegang lesen sebelum lesen perniagaan dibatalkan – Sama ada pemegang lesen mempunyai 'legitimate expectation' untuk meneruskan aktiviti perniagaan dan mendapatkan pembaharuan lesen perniagaan – Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, ss. 2, 19 & 23*

G

H Responden pertama dan kedua, masing-masing, adalah individu yang menjalankan perniagaan pusat jagaan orang tua, Tee Nursing Care Center Sdn Bhd ('responden ketiga'), di tiga lot rumah kediaman dua tingkat. Responden-responden telah memperoleh pembaharuan lesen perniagaan dan lesen iklan daripada Majlis Bandaraya Alor Setar ('perayu') untuk menjalankan perniagaan mereka dan mempamerkan papan iklan. Pertikaian timbul apabila, pada Januari 2019, perayu menolak permohonan responden pertama dan kedua untuk kebenaran merancang terhad untuk membuat perubahan

I

matan bangunan pada dua lot. Responden pertama telah diserahkan dengan satu notis oleh perayu yang mengkehendaki agar responden-responden, antara lain, (i) tidak menimbulkan kacau ganggu bunyi bising pada waktu malam; dan (ii) mengemukakan kebenaran merancang daripada Bahagian Perancang perayu. Notis itu seterusnya menyatakan bahawa jika responden-responden gagal mematuhi syarat-syarat tersebut, kelulusan lesen akan dibatalkan dan tindakan undang-undang akan diambil jika perniagaan masih dijalankan. Dua hari kemudian, perayu sekali lagi mengeluarkan notis, membatalkan lesen perniagaan responden-responden dan agar mereka menghentikan operasi serta menurunkan papan iklan atas alasan: (i) pelanggaran syarat lesen iaitu menyebabkan kacau ganggu; dan (ii) bantahan oleh orang awam. Responden ketiga memohon rayuan lanjutan lesen operasi tersebut selama 36 bulan tetapi perayu menolak permohonan tersebut. Responden pertama dan kedua juga diarahkan memulihkan semula tanah dan bangunan menjadi keadaan asal. Ekoran itu, responden-responden memohon semakan kehakiman, di Mahkamah Tinggi, mencabar keputusan perayu dan notis-notis yang dikeluarkan oleh perayu berpaksikan pada hujahan bahawa: (i) mereka tidak diberi penjelasan tentang alasan-alasan pembatalan lesen tersebut; dan (ii) tiada pendengaran dibuat oleh perayu untuk memberi peluang kepada responden-responden memahami kesilapan dan/atau ketakpatuhan serta membela diri. Mahkamah Tinggi membenarkan permohonan responden-responden. Maka, timbul rayuan ini.

Diputuskan (membenarkan rayuan; mengetepikan keputusan Mahkamah Tinggi)

Oleh Yaacob Md Sam HMR menyampaikan penghakiman mahkamah:

(1) Seksyen 19 Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 ('Akta') melarang mana-mana orang menjalankan apa-apa kemajuan yang melibatkan perubahan penggunaan bangunan tanpa, terlebih dahulu, memohon satu kebenaran merancang daripada pihak berkuasa tempatan, iaitu perayu. Seksyen 2 Akta mendefinisikan 'pemajuan' dan berdasarkan seksyen ini, apa-apa perubahan material atas kegunaan tanah atau premis bangunan termasuk dalam maksud pemajuan. Responden-responden telah mengubah suai dua lot rumah kediaman dan menukar gunanya menjadi premis perniagaan. Oleh itu, kebenaran merancang hendaklah diperoleh terlebih dahulu. (perenggan 33)

(2) Perayu bukan lagi meminta responden-responden mengemukakan permohonan merancang bahkan mengemukakan dokumen kelulusan merancang jika ini telah diperoleh. Perayu telah menolak permohonan kebenaran merancang yang dipohon oleh responden pertama dan kedua pada Januari 2019. Walau bagaimanapun, responden pertama sudah mempunyai pengetahuan (i) sejak 2017, iaitu dua tahun sebelumnya, akan keperluan mendapatkan kelulusan merancang daripada perayu semasa responden-responden bercadang membuat tambahan dan ubah

suai; dan (ii) sejak 2018, tentang keperluan mendapatkan kebenaran merancang. Seksyen 23 Akta memperuntukkan bahawa rayuan terhadap keputusan pihak berkuasa perancang, iaitu perayu, boleh dibuat pada Lembaga Rayuan Negeri dan rayuan tersebut hendaklah dibuat dalam tempoh 30 hari dari tarikh keputusan tersebut disampaikan pada pemohon. Walau bagaimanapun, responden-responden tidak membuat apa-apa rayuan terhadap keputusan perayu. Berikutan itu, responden-responden terhalang daripada menimbulkan atau membangkitkan semula apa-apa isu berkaitan penolakan permohonan kebenaran merancang dalam permohonan semakan kehakiman di Mahkamah Tinggi. (perenggan 29, 30 & 35)

(3) Tindakan dan keputusan perayu, membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden-responden dan mengarahkan responden-responden mengembalikan premis pada bentuk asal, dibuat setelah aktiviti perniagaan responden-responden masih mendatangkan kacau ganggu dan terdapat bantahan oleh penduduk di taman perumahan tersebut. Responden-responden mempunyai pengetahuan tentang kacau ganggu tersebut sejak 2016. Bantahan jiran-jiran masih berterusan hingga tahun 2018 dan 2019. Perayu juga sudah mengeluarkan banyak notis berkaitan kacau ganggu ini. Notis terakhir perayu kepada responden-responden adalah pada 13 September 2019 sebelum keputusan pembatalan lesen perniagaan dan iklan dibuat oleh perayu pada 15 September 2019. Responden-responden telah diberikan masa yang secukupnya, untuk mematuhi keperluan undang-undang, tetapi masalah kacau ganggu masih berterusan. (perenggan 41)

(4) Mengambil kira kegagalan mendapat kebenaran merancang, menukar kegunaan lot-lot premis kediaman menjadi premis perniagaan serta kacau ganggu berterusan, perayu mempunyai budi bicara mutlak membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden-responden. Undang-undang tidak memperuntukkan hak untuk didengar diberikan kepada pemegang lesen perniagaan sebelum keputusan membatalkan lesen perniagaan dilakukan oleh pihak berkuasa pelesenan kerajaan tempatan. Kuasa tersebut boleh dijalankan semasa lesen perniagaan masih sah laku atau semasa permohonan pembaharuan lesen perniagaan dan iklan. 'Legitimate expectation' tidak terpakai pada responden-responden kerana, sejak awal lagi, mereka gagal mematuhi undang-undang dan responden-responden mempunyai pengetahuan penuh tentang ketakpatuhan tersebut. Responden-responden tidak boleh mengatakan mereka berhak meneruskan aktiviti perniagaan dan mendapatkan pembaharuan lesen perniagaan untuk aktiviti perniagaan yang tidak sah dilakukan di premis tersebut. (perenggan 42)

***English** Headnotes*

The first and second respondents were individuals who ran Tee Nursing Care Center Sdn Bhd ('third respondent'), a care centre for the elderly, at three lots of two-storey dwelling-houses. The respondents had obtained the renewal of their business and advertising licences from Majlis Bandaraya Alor Setar ('appellant') to carry on their business and to display their sign board. Dispute arose when, in January 2019, the appellant rejected the application made by the first and second respondents for a limited planning permission to renovate two lots. The first respondent was issued with a notice by the appellant requiring them to, *inter alia*, (i) not cause nuisance *ie,* make noise at night; and (ii) adduce the planning approval from the appellant's Planning Department. The notice further stated that should the respondents fail to comply with the above requirements, the approval for the licence would be revoked and legal action would be initiated in the event the business was still being carried out. Two days later, the appellant again issued another notice, revoking the respondents' business licence and for them to cease operations and to take down the sign board on the grounds that: (i) there was non-compliance of the licence's requirement, namely causing nuisance; and (ii) there were objections raised by the public. The third respondent appealed for an extension of the operating licence to 36 months, but the appellant rejected the said appeal. The first and second respondents were also ordered to restore the land and building to their original form. Subsequently, the respondents applied for a judicial review, at the High Court, challenging the appellant's decision and notices, based on the arguments that: (i) they were not proffered with any explanation on the reasons for the revocation of the licences; and (ii) there was no hearing conducted by the appellant to accord the respondents with the opportunity to comprehend their mistake and/or non-compliance and to defend themselves. The High Court allowed the respondents' application. Hence, the present appeal.

Held (allowing appeal; setting aside decision of High Court)
Per Yaacob Md Sam JCA delivering the judgment of the court:

(1) Section 19 of the Town and Country Planning Act 1976 ('Act') prohibits any person from carrying out any development that involves any change in the use of a building without first applying for a permission from the local council *ie*, the appellant. Section 2 of the Act defines 'development' and based on this section, any material change in the use of any land or building falls within the meaning of development. The respondents had renovated two lots of dwelling-houses and changed its use to business premises. Accordingly, a planning permission must first be obtained.

(2) The appellant was not only asking the respondents to make an application for planning but to also adduce the planning approval documents if they had been obtained. The appellant rejected the application for planning permission made by the first and second respondents in January 2019. However, the first respondent had knowledge (i) since 2017, which was two years prior, of the need to obtain the approval for planning from the appellant when the respondents sought to make an extension and renovation; and (ii) since 2018, of the need to obtain the planning permission. Section 23 of the Act stipulates that an appeal against the planning authority, *ie*, the appellant, could be made to the State Appeal Board and such appeal must be made within 30 days from the date the decision is delivered to the applicant. However, the respondents did not file any appeals against the appellant's decision. Therefore, the respondents were impeded from bringing forth or raising again the issues on the rejection of the planning permission in the judicial review before the High Court.

(3) The appellant's act and decision, of revoking the respondents' business and advertising licences and ordering the respondents to restore the premises to its original state, was made after the respondents' business activities were still causing nuisance and there were objections raised by the residents of the said residential area. The respondents had knowledge of the said nuisance since 2016. The neighbours' objections continued on till 2018 and 2019. The appellant had also issued many notices regarding the nuisance. The final notice issued to the respondents was on 13 September 2019, before the appellant made the decision to revoke the respondents' business and advertising licences on 15 September 2019. Sufficient time was given to the respondents to comply with the requirements of the law but the problem of nuisance persisted.

(4) Taking into account the failure to obtain a planning permission, to change the use of the residential premises' lots to a business one and the persistent nuisance, the appellant had absolute discretion to revoke the respondents' business and advertising licences. The law does not provide a right to be heard to be accorded to the holder of a business licence before the decision is made by the licensing local authority to revoke the business licence. Such power could be exercised when the business licence is still valid and subsisting or during the application to renew the business and advertising licences. Legitimate expectation had no application on the respondents as, at the outset, they failed to comply with the laws and they possessed the knowledge on such non-compliance. The respondents could not aver that they had the right to carry on their business activities and to obtain the renewal of a business licence for a business activity that was not legally carried out at the said premises.

Kes-kes yang dirujuk:

Ang Sue Khoon v. Majlis Bandaraya Pulau Pinang [2016] 11 MLJ 516 ***(refd)***
Leong Pui Kun v. Lembaga Jurutera Malaysia [2001] MLJU 757 ***(refd)***
Majlis Bandaraya Pulau Pinang v. Datin Noorzaina Mat Zain & Anor [2019] 4 CLJ 36 CA ***(refd)***
Mayland Valiant Sdn Bhd v. Majlis Perbandaran Subang Jaya [2018] 7 CLJ 165 CA ***(refd)***
Ngiam Geok Mooi v. Pacific World Destination East Sdn Bhd [2016] 6 CLJ 395 CA ***(refd)***
R Rama Chandran v. Industrial Court Of Malaysia & Anor [1997] 1 CLJ 147 FC ***(refd)***
Syarikat Bekerjasama-Sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan Bhd v. Majlis Perbandaran Pulau Pinang [1996] 3 CLJ 335 CA ***(refd)***

Perundangan yang dirujuk:

Local Government Act 1976, ss. 80, 101(v), 107
Town and Country Planning Act 1976, ss. 2, 19(1), 21, 22, 23, 25, 27(2)(a), 28

Bagi pihak perayu - Kanesh Sundrum & Nurul Jannah Zakariah; T/n Kanesh Sundrum & Co
Bagi pihak responden-responden - Ronald Lee Chun Lung & Ooi Shi Pin; T/n P Ravee & Co

[Nota Pengarang: Rayuan dari Mahkamah Tinggi, Alor Setar; Semakan Kehakiman No: KA-25-17-2019 & KA-25-13-2019 (ditolak).]

Dilaporkan oleh Najib Tamby

PENGHAKIMAN

Yaacob Md Sam HMR:

Pengenalan

[1] Rayuan ini dibawa oleh perayu iaitu Majlis Bandaraya Alor Setar terhadap keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi Malaya di Alor Setar, Kedah yang telah membenarkan permohonan semakan kehakiman oleh responden-responden.

[2] Setelah mendengar dan menimbangkan hujahan lisan serta hujahan bertulis pihak-pihak, kami sebulat suara telah membenarkan rayuan perayu.

[3] Kami perincikan di bawah ini alasan-alasan mengapa kami membenarkan rayuan oleh perayu tersebut.

Latar Belakang Kes

[4] Responden pertama (Lee Lai Tee) dan responden kedua (Lee Siew Hong), ialah warga negara Malaysia dan kedua-duanya mempunyai alamat kediaman yang sama di No. 81, Taman Kekwa, Fasa 2, Jalan Kuala Kedah, 06600 Alor Setar, Kedah.

[5] Responden ketiga (Tee Nursing Care Center Sdn Bhd) ialah sebuah syarikat sendirian yang diperbadankan di Malaysia dan mempunyai alamat berdaftar di No. 7c, Pusat Perniagaan Shahab Utama, Susuran Senangin,

Lebuhraya Sultanah Bahiyah, Alor Setar, Kedah dan alamat perniagaan di No. 88Q, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar, Kedah.

[6] Perayu (Majlis Bandaraya Alor Setar) ialah pihak berkuasa tempatan untuk Bandar Alor Setar, negeri Kedah yang ditubuhkan di bawah Akta Kerajaan Tempatan 1976.

[7] Pada sekitar tahun 2015, responden-responden telah memulakan perniagaan komersial pusat jagaan orang tua Tee Nursing Care Center Sdn Bhd di Geran Mukim No. 31562, Lot 70285, Bandar Alor Setar, Kedah.

[8] Pusat jagaan tersebut kemudian telah berkembang ke Geran Mukim No. 31561, Lot 70284, Bandar Alor Setar, Kedah. Kedua-dua lot tersebut yang masing-masingnya ialah rumah kediaman dua tingkat, terletak sebelah-menyebelah. Lot 70285 beralamat di No. 88Q, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar dan Lot 70284 beralamat di No. 88R, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar.

[9] Pada 5 Mac 2018, responden pertama dan responden kedua telah membeli Lot 70283 bersebelahan yang beralamat di No. 88S, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar. Responden-responden bercadang untuk menggunakan premis kediaman di Lot 70283 tambahan tersebut sebagai tempat memberikan perkhidmatan fisioterapi dan rawatan lain untuk orang-orang tua yang tinggal di pusat jagaan Tee Nursing Care Center.

[10] Pada 26 Oktober 2017, responden-responden telah mendapat pembaharuan Lesen Permit Perniagaan No. G 43/E)13/17 dan Lesen Iklan 10146 dan 10147 yang dikeluarkan oleh perayu untuk responden-responden menjalankan perniagaan pusat jagaan orang tua dan mempamerkan papan iklan di premis Nos. 88Q dan 88R. Tempoh sah lesen permit perniagaan tersebut ialah satu tahun dan dikehendaki diperbaharui pada setiap tahun tertakluk kepada syarat-syarat yang dikenakan oleh perayu. Lesen permit perniagaan semasa responden-responden ialah untuk tempoh 1 Ogos 2019 hingga 31 Julai 2020.

[11] Pada 24 Januari 2019, perayu telah menolak "Permohonan Kebenaran Merancang Terhad Untuk Membuat Perubahan Matan Bangunan Bagi 2 Unit Rumah Berkembar 2 Tingkat Sediada Dari Kediaman Kepada Pusat Jagaan Warga Tua Di Atas Lot 70283 dan Lot 70284 Seksyen 49, Bandar Alor Setar, Kedah" yang dipohon atas nama Lee Lai Tee (responden pertama), Lee Siew Hong (responden kedua) dan Chuah See Seng (ms. 453 rekod rayuan Jilid 3).

[12] Lanjutan daripada itu, pada 13 September 2019, responden pertama telah diserahkan dengan notis "tunai syarat lesen pusat jagaan orang tua" oleh perayu. Notis tersebut mengatakan seperti berikut (ms. 464 rekod rayuan Jilid 3):

2. Untuk makluman pihak tuan dikehendaki mematuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh pihak Majlis. Oleh itu, tuan diminta untuk:

2.1. Ditegah menimbulkan kacau ganggu bunyi bising pada waktu malam.

2.2. Dikehendaki menyediakan tong sampah yang sesuai dan sempurna.

2.3. Dilarang membuat halangan kereta/kenderaan kepada rumah-rumah jiran di kawasan tersebut.

2.4. Dikehendaki mengemukakan kebenaran merancang dari Bahagian Perancang MBAS.

3. Sehubungan itu, dengan penerimaan surat ini pihak tuan dikehendaki mematuhi syarat-syarat tersebut dalam tempoh (14) hari 27 September 2019 dari tarikh surat ini dikeluarkan. Jika pihak tuan gagal mematuhi arahan ini dalam tempoh yang ditetapkan, kelulusan lesen ini akan dibatalkan dan tindakan undang-undang akan diambil jika tuan masih menjalankan perniagaan.

[13] Pada 15 September 2019, perayu telah mengeluarkan notis kepada responden-responden untuk membatalkan lesen permit perniagaan responden-responden. Notis tersebut juga menghendaki responden-responden menghentikan operasi dan menurunkan papan iklan di premis tersebut. Dalam notis bertarikh 15 September 2019 tersebut, perayu memberikan dua alasan untuk pembatalan Lesen Perniagaan G43/E) 13/17 dan Lesen Iklan 10146 dan 10147, iaitu "lesen premis nombor rujukan G43/E) 13/17 dan Iklan 10146, 10147 di Alamat 88 Q & R, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, 06600, Alor Setar, Kedah telah melanggar syarat lesen iaitu menyebabkan kacau ganggu dan wujudnya bantahan daripada orang awam berkenaan pembukaan premis ini." (muka surat 447 rekod rayuan Jilid 3).

[14] Pada 18 September 2019, responden ketiga menulis kepada perayu untuk "rayuan lanjutan lesen operasi pusat jagaan selama 36 bulan". Antara alasan responden ketiga mengapa lanjutan tempoh wajar dipertimbangkan ialah responden ketiga ingin tahu bentuk kacau ganggu yang dikatakan berlaku kepada jiran-jiran berdekatan premis dan ketiadaan pengetahuan responden ketiga bahawa kebenaran merancang perlu didapatkan terlebih dahulu daripada Bahagian Perancang MBAS untuk pemajuan ketiga-tiga lot premis tersebut termasuk kerja-kerja tanah (ms. 456 hingga 457 rekod rayuan Jilid 3).

[15] Pada 19 September 2019, responden pertama dan responden kedua telah diserahkan dengan "Borang D, Notis Supaya Memulihkan Semula Tanah dan Bangunan Kepada Keadaan Asal Dalam Hal Pemajuan Tanpa Kebenaran Merancang, Kaedah 14(1) mengikut s. 27(2)(a) Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976" oleh perayu.

Notis tersebut mengatakan seperti berikut (ms. 450 rekod rayuan Jilid 3):

> Bahawasanya pada pendapat pihak berkuasa perancang tempatan pemajuan yang butir-butirnya di bawah ini telah dijalankan tanpa kebenaran merancang.
>
> Dan bahawasanya pihak berkuasa perancang tempatan adalah puas hati bahawa suatu permohonan untuk "kebenaran merancang" berkenaan dengan pemajuan itu telah dibuat di bawah "seksyen 22/subsekyen 24(3) Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 sebelum pemajuan dimulakan, diusahakan atau dijalankan dan pada menjalankan kuasa-kuasanya dengan wajar, PBPT telah enggan memberi kebenaran merancang bagi pemajuan itu:
>
> Kamu dengan ini adalah dikehendaki mematuhi dalam tempoh Empat Belas (14) hari dari tarikh notis ini disampaikan dengan kehendak-kehendak dinyatakan di bawah ini, supaya tanah itu akan dipulihkan semula setakat yang mungkin seperti keadaan sebelum pemajuan itu dimulakan.
>
> Ambil perhatian bahawa, Menurut subseksyen 27(9) Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976, kegagalan mematuhi apa-apa kehendak notis ini dalam tempoh yang dibenarkan adalah melakukan suatu kesalahan dan boleh dikenakan denda tidak lebih daripada satu ratus ribu ringgit atau dipenjarakan selama tempoh tidak melebihi enam bulan atau kedua-duanya dan denda tambahan sehingga lima ribu ringgit bagi tiap-tiap hari kegagalan itu diteruskan selepas sabitan yang pertama bagi kesalahan itu.

[16] Pada 19 September 2019 dan 30 September 2019, responden-responden telah menulis kepada perayu untuk memohon supaya pembatalan lesen perniagaan responden ketiga ditarik balik. Antara alasan ialah, mereka telah mengambil tindakan memberhentikan bunyi bising sejak aduan pertama bertarikh 24 Jun 2018 dan responden telah membelanjakan kos yang besar untuk renovasi kerja bangunan dan mengadakan pusat jagaan orang tua tersebut dan akan mengalami kerugian jika berpindah ke lokasi lain (ms. 460 hingga 462 dan 467 hingga 469 rekod rayuan Jilid 3). Mengikut rekod responden, terdapat 41 orang tua menginap di pusat tersebut yang masih berstatus rumah kediaman dua tingkat (ms. 485 rekod rayuan Jilid 3).

[17] Pada 6 Oktober 2019, perayu menolak permohonan lanjutan tempoh masa yang dipohonkan oleh responden ketiga (ms. 481 rekod rayuan Jilid 3).

[18] Pada 30 Oktober 2019, responden-responden telah memfailkan permohonan semakan kehakiman (judicial review) bagi mencabar keputusan dan notis-notis yang dikeluarkan oleh perayu tersebut. Antara alasan yang dikemukakan oleh responden untuk memohon semakan kehakiman ialah, responden-responden tidak diberikan penjelasan berkenaan dengan alasan-alasan pembatalan tersebut dan tiada pendengaran diadakan oleh perayu untuk memberi peluang kepada responden-responden untuk memahami

kesilapan dan/atau ketidakpatuhan dan membela diri (ms. 95 rekod rayuan Jilid 1). Responden-responden, oleh itu, memohon untuk mendapatkan relief-relief berikut (ms. 86 hingga 87 rekod rayuan Jilid 1):

1) memohon satu perintah *certiorari* dengan tujuan untuk membatalkan keputusan Responden (Perayu) bertarikh 15.9.2019 yang membatalkan Lesen Perniagaan Pusat Jagaan Orang Tua dengan No. Lesen: G43/E)13/17 dan Lesen Iklan 10146, 10147 dan mengarahkan Pemohon (Responden-Responden) memberhentikan operasi perniagaan dan menurunkan papan iklan di premis-premis yang dikenali sebagai No. : 88Q & No. : 88R, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, 06600 Alor Setar, Kedah ("Keputusan Pembatalan");

2) memohon satu perintah *certiorari* dengan tujuan untuk membatalkan keputusan Responden (Perayu) yang mengeluarkan dua Notis Kesalahan Serta Tawaran Kompaun dengan rujukan No. 002604 dan No. 000982, kedua-duanya bertarikh 14.10.2019, kepada Pemohon Kedua (Responden Kedua) ("Keputusan Notis Kesalahan");

3) memohon satu perintah *mandamus* dengan tujuan mengarahkan Responden (Perayu) mengembalikan semula Lesen Perniagaan Pusat Jagaan Orang Tua dengan No. Lesen: G43/E)13/17 dan Iklan 10146, 10147;

4) bahawa Keputusan Pembatalan dan Keputusan Notis Kesalahan tersebut digantung dengan serta merta sehingga pelupusan akhir dan muktamad permohonan untuk semakan kehakiman ini;

5) Gantirugi dan kerugian yang dialami oleh Pemohon (Responden) akibat pemberian Keputusan Pembatalan dan/atau sepanjang kewujudannya, termasuk gantirugi teladan dan gantirugi aggravated ditaksirkan dan dibayar oleh Responden (Perayu) kepada Pemohon (Responden);

6) bahawa kos-kos dalam permohonan ditanggung oleh Responden (Perayu);

7) relif-relif selanjutnya atau yang lain sebagaimana yang difikirkan sesuai dan berpatutan oleh Mahkamah yang mulia ini.

Permohonan semakan kehakiman oleh Responden-responden tersebut disokong oleh afidavit yang diikrarkan oleh Responden Pertama (muka surat 120 hingga 151 Rekod Rayuan Jilid 2).

[19] Pada 3 Februari 2020, responden dan perayu telah memasuki satu perintah persetujuan bersama yang membenarkan responden meminda perenggan 5 dan perenggan 6 relif-relif asal kepada relif pindaan seperti berikut (ms. 113 rekod rayuan Jilid 1):

A

5) Memohon bagi satu perintah supaya gantirugi yang dialami oleh Pemohon-Pemohon akibat pemberian Keputusan Pembatalan dan/ atau sepanjang kewujudannya, termasuk gantirugi teladan dan gantirugi aggravated dan dibayar oleh Responden (Perayu) kepada Pemohon-Pemohon (Responden-responden);

B

6) Memohon satu perintah bahawa kos-kos dalam permohonan dibayar oleh Responden (Perayu) kepada Pemohon-Pemohon (Responden-responden).

[20] Perayu (Majlis Bandaraya Alor Setar) dalam afidavit jawapan mereka mengatakan bahawa perniagaan yang dijalankan oleh responden-responden

C

iaitu rumah orang tua dan perkhidmatan urut tradisional yang beroperasi di dua lot rumah kediaman tersebut telah dijalankan oleh responden-responden tanpa mendapatkan kebenaran merancang (planning permission) daripada perayu. Terdapat ubah suai material premis-premis responden-responden untuk tujuan menjalankan aktiviti perniagaan tersebut. Perayu juga

D

mengatakan operasi dan aktiviti responden-responden juga telah mendatangkan kacau ganggu kepada jiran seperti menjemur pakaian dan tilam-tilam dan bantal di padang permainan kawasan perumahan tersebut. Terdapat juga bunyi bising daripada penghuni rumah orang tua yang mengganggu ketenteraman jiran-jiran di taman tersebut. Di samping itu, perniagaan rumah urut responden juga telah menyebabkan berlakunya

E

halangan lalu lintas di kawasan tersebut oleh pengunjung-pengunjung rumah urut. Terdapat juga lampin-lampin (diapers) yang telah digunakan oleh orang-orang tua yang dibuang oleh responden secara bersepah tanpa menggunakan tong sampah yang sewajarnya. Atas semua kejadian tersebut, terdapat aduan oleh jiran-jiran yang membantah kehadiran perniagaan responden dalam

F

kawasan kejiranan dan taman perumahan tersebut. Dengan yang demikian, perayu mengatakan responden telah melanggari syarat lesen perniagaan yang mewajarkan lesen tersebut dibatalkan lebih-lebih lagi perniagaan responden tersebut memerlukan satu kebenaran merancang diperolehi terlebih dahulu oleh responden daripada Bahagian Perancang MBAS (ms. 252 hingga 265

G

dan 299 hingga 304 rekod rayuan Jilid 2).

Prosiding Dan Keputusan Mahkamah Tinggi

[21] Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah membenarkan relif-relif yang dipohonkan oleh responden-responden disamping memerintahkan

H

perayu membayar kos sebanyak RM50,000 kepada responden-responden.

[22] Antara alasan Yang Arif Hakim membenarkan permohonan semakan kehakiman responden-responden adalah seperti berikut (ms. 53 rekod rayuan tambahan):

I

92. A cursory examination on the exhibits such as the Cancellation Decisions, Form D, the appeal letters by the Applicants seem to show one thing that the Respondent had not provided nor informed the Applicant of its reason for cancelling the business license.

93. My findings is fortified by reading the appeal letters written by the Applicants to the Respondent to attempt to find out the reasons behind the Cancellation Decisions. From the appeal letters, it is clear to me that the Appellant were desperate in finding out the reasons for the Cancellation Decisions. It defies logic if one were to believe that the Applicant were aware of the reasons for its Cancellation Decisions.

[23] Seterusnya, Yang Arif Hakim membuat dapatan seperti berikut:

115. The Respondent being a local authority is accountable for its decisions. As I have mentioned earlier, I am not convinced that the Respondent had conducted proper investigation to inspect the purported complaint.

116. Furthermore, it is also vital to inform the complaints to the Applicants when the complaints were first lodged to the Respondent's attention. I cannot emphasize enough that by cancellation of the license without proper explanation would cause humongous trouble to the public bearing in the mind the license involved here concerning a nursing home and a number of elderlies. Such decision ought to be made in proper course of hearing and investigation.

117. On totality of the aforesaid, I am of the considered view that the Cancellation Letters and Form D were made on grounds of illegality, irrational and procedural impropriety as propounded by *R Ramachandran*. I find that the Appellants had proved its merit in both JR13 and JR17 and I hereby allowed both Reviews with cost of RM50,000.00 for both JR13 and JR17 subject to allocator.

[24] Perayu yang tidak berpuas hati terhadap keputusan Yang Arif Hakim tersebut telah memfailkan rayuan kepada mahkamah ini.

Rayuan Perayu

[25] Melalui memorandum rayuan bertarikh 13 Julai 2021, perayu memberikan alasan-alasan berikut dalam mencabar keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi:

(i) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam gagal menghayati makna dan efek sebenar ss. 80, 101(v) dan/atau 107 Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171) dan/atau Undang-Undang Kecil 7, 8, 9, 14, 23 dan/atau 25 Undang-Undang Kecil Pelesenan Tred, Perniagaan Dan Perindustrian (Majlis Bandaraya Alor Setar) 2010 (UUK2010), serta membuat dapatan undang-undang dan/atau fakta yang salah berkenaan peruntukan-peruntukan Akta 171 dan/atau UUK2010 tersebut, terutamanya berkenaan isu-isu berikut:

(a) kuasa dan/atau tanggungjawab statutori perayu dalam memperbaharui dan/atau membatalkan lesen di bawah s. 107 Akta 171;

A (b) kuasa dan/atau tanggungjawab statutori perayu dalam menghapuskan dan/atau menghalang kacau ganggu serta aktiviti perniagaan yang tidak sah dalam kawasan perayu;

(c) tindakan responden-responden yang menjalankan perniagaan secara tidak sah, menyebabkan kacau ganggu dan/atau mengubah suai dan
B menggunakan secara tidak sah;

(d) tindakan perayu secara betul dan sah dalam memberhentikan dan menghalang aktiviti perniagaan responden-responden yang tidak sah dan/atau menyebabkan kacau ganggu.

C (ii) Yang Arif Hakim yang bijaksana khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam gagal menghayati makna dan/atau efek sebenar s. 19(1), 21, 22, 23, 25 dan/atau 27(2)(a) Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (APBD 76), serta membuat dapatan undang-undang dan/atau fakta yang salah berkenaan peruntukan-peruntukan APBD 76 tersebut,
D terutamanya berkenaan isu-isu berikut:

(a) kesalahan responden-responden dalam membuat pembinaan tanpa kebenaran dan tukar guna bangunan tanpa kebenaran;

(b) budi bicara dan tindakan perayu dalam menolak permohonan responden-responden untuk kebenaran merancang;
E

(c) kegagalan responden-responden merayu kepada Lembaga Rayuan terhadap keputusan perayu menolak permohonan untuk kebenaran merancang;

(d) responden-responden dihalang dan diestop daripada menyoal atau
F memperkatakan penolakan permohonan untuk kebenaran merancang;

(e) pengeluaran notis Borang D kepada responden-responden dibuat dengan sah dan betul di bawah s. 27(2)(a) APBD 76.

G (iii) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dalam gagal mengambil kira dan/atau menghayati ke semua keterangan dan/atau dalam membuat dapatan atau keputusan yang bertentangan dengan kesimpulan munasabah yang tunggal yang boleh disimpulkan daripada fakta-fakta dan keterangan yang telah dikemukakan, terutamanya berkaitan isu-isu
H berikut:

(a) tindakan responden-responden yang menjalankan secara tidak sah, menyebabkan kacau ganggu dan/atau mengubah suai dan menggunakan bangunan secara tidak sah;

(b) perayu telah dengan betul dan sah membatalkan lesen-lesen tersebut
I dan mengeluarkan notis Borang D tersebut.

(iv) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dalam gagal mengambil kira dan menghayati dan/atau dalam membuat dapatan atau keputusan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip semakan kehakiman, terutamanya berkenaan isu-isu berikut:

(a) bahawa "decision-making process" yang telah digunakan oleh perayu itu munasabah dan betul;

(b) bahawa keputusan pentadbiran berdasarkan budi bicara perayu tidak boleh dengan sewenang-wenangnya disoal atau dipertikaikan;

(c) bahawa perayu telah bertindak secara munasabah dan bukan secara "*ultra vires*".

[26] Melalui memorandum rayuan tambahan, perayu bertarikh 20 Oktober 2021, perayu telah membangkitkan alasan-alasan rayuan tambahan seperti berikut:

(i) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam memutuskan bahawa responden-responden tidak tahu atau tidak dimaklumkan mengenai sebab-sebab untuk pembatalan lesen perniagaan berkenaan; dan

(ii) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam memutuskan bahawa perayu telah tidak menjalankan siasatan atau siasatan sewajarnya tentang aduan kacau ganggu dan/atau aduan penggunaan premis secara tidak sah terhadap responden-responden.

Analisa Dan Keputusan Kami

[27] Kami mempertimbangkan terlebih dahulu hujahan oleh peguam cara perayu bahawa responden-responden tidak memohon dan mendapatkan kebenaran merancang (planning permission) terlebih dahulu daripada Majlis Bandaraya Alor Setar (MBAS) apabila menjalankan pengubahsuaian dan tukar guna premis dua rumah kediaman iaitu No. 88Q dan No. 88R, Taman Kekwa untuk menjalankan perniagaan rumah jagaan orang tua dan perkhidmatan urut tradisional. Peguam cara perayu menghujahkan bahawa permohonan untuk kebenaran merancang yang dibuat oleh responden-responden telah ditolak oleh perayu pada 24 Januari 2019. Maka yang demikian, menurut peruntukan s. 23 Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (APBD), sekiranya responden-responden tidak berpuas hati dengan penolakan kebenaran merancang tersebut, maka responden-responden perlu membuat rayuan kepada Lembaga Rayuan Negeri seperti mana yang diperuntukkan di bawah s. 23 APBD tersebut. Responden-responden tidak ada membuat rayuan kepada Lembaga Rayuan. Oleh itu, Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah di bawah undang-undang apabila menimbangkan dan mempersoalkan isu keperluan kebenaran merancang dan penolakan kebenaran merancang oleh perayu dalam membenarkan permohonan semakan kehakiman responden-responden.

[28] Dalam isu kebenaran merancang, Yang Arif Hakim mengatakan seperti berikut (perenggan 102 dan 103 alasan penghakiman, rekod rayuan tambahan):

> 102. In addressing the issue of planning permission, the question is whether planning permission is needed in the first place. The Respondent had submitted that the planning permission from the Planning Permission Unit is required where there is complaint against the license holder. In this context, I find it difficult to accept such policy when the Applicants were not made of its requirement and later the license was revoked for Planning Permission was not obtained prior. Under such circumstances, it create instability and uncertainty in the local council and all the license application for whenever there is complaint new or additional rule could be inserted. The same cannot be said to situation when someone has not complied with the existing by-laws or rules or has breached it willfully.
>
> 103. In any event such policy was in existence and Applicant were being obvious inadvertently, the next question I ask is whether the Applicant was aware of its failure to obtain prior to the Cancellation Decisions. It is undisputed that the Applicant had later attempted to apply the Planning Permission and/or appeal for extension of business license, but such non-compliance of Planning Permission was not informed to the Applicant prior to the Cancellation Decisions. Once again, no opportunity was afforded to the Applicants to overcome or remedy any non-compliance of the rules and requirements.

[29] Kami meneliti keterangan yang ada seperti yang dideposkan oleh pihak-pihak dalam afidavit masing-masing. Adalah suatu fakta yang tidak boleh disanggah bahawa permohonan responden-responden untuk kebenaran merancang telah ditolak oleh perayu pada 29 Januari 2019. Sejak 6 Ogos 2017, iaitu hampir dua tahun sebelumnya, responden pertama telah mempunyai pengetahuan tentang keperluan mendapatkan kelulusan merancang daripada perayu semasa responden bercadang untuk membuat tambahan dan ubah suai sebuah rumah berkembar dua tingkat sedia ada di atas No. 88Q Taman Kekwa Fasa 5. Melalui surat bertarikh 24 Januari 2019, perayu telah memaklumkan kepada responden pertama dan responden kedua bahawa permohonan kebenaran merancang yang dipohon oleh responden pertama dan responden kedua telah ditolak. Melalui surat bertarikh 24 Januari 2019 tersebut juga, perayu memaklumkan kepada responden-responden bahawa tindakan di bawah s. 28 Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 akan dilaksanakan oleh perayu. Jelasnya, responden-responden telah mempunyai pengetahuan tentang keperluan mendapatkan kebenaran merancang (planning permission) sejak tahun 2018 lama dahulu melalui "Permohonan Kebenaran Merancang Terhad Untuk Membuat Perubahan Matan Bangunan Bagi 2 Unit Rumah Berkembar 2 Tingkat

Sediada Dari Kediaman Kepada Pusat Jagaan Warga Tua Di Atas Lot 70283 dan 70284 Seksyen 49, Bandar Alor Setar, Kedah Darul Aman Untuk Lee Lai Tee, Lee Siew Hong & Chuah See Seng" (ms. 681 rekod rayuan Jilid 10). Pada 24 Ogos 2019, seramai 12 orang penduduk Taman Kekwa tersebut membuat aduan bertulis kepada perayu. Penduduk tersebut mengadu bahawa operasi perniagaan responden yang menjadikan dua buah rumah kediaman sebagai pusat jagaan orang tua telah mendatangkan gangguan kepada ketenteraman penduduk Taman Kekwa lebih-lebih lagi dengan kehadiran seramai 100 orang pekerja asing yang menduduki premis responden tersebut. Penduduk tersebut memohon perayu menghentikan aktiviti perniagaan responden (ms. 685 hinggga 688 rekod rayuan Jilid 10). Melalui surat bertarikh 13 September 2019, perayu meminta responden, antara lain, mengemukakan kebenaran merancang dari Bahagian Perancang MBAS (ms. 704 rekod rayuan Jilid 10). Arahan perayu tersebut adalah jelas bukan lagi meminta responden mengemukakan permohonan untuk merancang tetapi mengemukakan dokumen kelulusan merancang jika telah diperolehi oleh responden-responden.

[30] Berdasarkan kepada fakta-fakta yang terdapat, kami dapati responden-responden telah mempunyai pengetahuan tentang keperluan responden mendapatkan kebenaran merancang daripada perayu untuk pengubahsuaian lot-lot rumah kediaman kepada perniagaan dan rekod melihatkan seramai 41 orang tua menginap di premis tersebut walaupun kebenaran merancang tidak didapatkan terlebih dahulu oleh responden daripada perayu atas ubah suai lot-lot rumah kediaman kepada perniagaan yang telah dilakukan oleh responden-responden di premis-premis tersebut.

[31] Seksyen 19 Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) melarang mana-mana orang daripada menjalankan apa-apa pemajuan (development) yang melibatkan perubahan penggunaan bangunan tanpa terlebih dahulu memohon satu kebenaran merancang daripada pihak berkuasa perancang tempatan. Dalam kes kita ini, pihak berkuasa perancang tempatan bagi Bandar Alor Setar ialah perayu. Seksyen 21 Akta 172 memperuntukkan kaedah bagaimana permohonan merancang dibuat oleh mana-mana pemohon.

[32] Seksyen 2 Akta 172 memberikan definisi pemajuan (development) seperti berikut:

> "Development" means the carrying out any building, engineering, mining, industrial, or other similar operation in, on, over, or under land, the making of any material change in the use of any land or building or any part thereof, or the subdivision or amalgamation of lands, and "develop" shall construed accordingly.

[33] Daripada definisi s. 2 Akta 172 tersebut, adalah jelas apa-apa perubahan material atas kegunaan tanah atau premis bangunan termasuk dalam maksud kemajuan. Di dalam kes ini, responden-responden membuat pengubahsuaian atas dua lot rumah kediaman berkembar dan ditukar guna daripada rumah kediaman kepada premis perniagaan untuk menempatkan orang-orang tua dan perkhidmatan urut tradisional. Maka itu, kebenaran merancang hendaklah didapatkan terlebih dahulu. Responden mempunyai pengetahuan atas perkara tersebut. Pemikiran terkemudian yang diutarakan oleh responden-responden bahawa mereka tiada maklumat awal atau tidak diberitahu oleh perayu tentang perlunya mendapatkan kebenaran merancang wajar dilihat oleh Yang Arif Hakim secara saksama kerana fakta jelas melihatkan responden-responden ada pengetahuan awal terhadap perkara tersebut.

[34] Permohonan untuk kebenaran merancang oleh responden-responden telah ditolak oleh perayu pada 24 Januari 2019.

[35] Seksyen 23 Akta 172 memperuntukkan bahawa rayuan terhadap keputusan pihak berkuasa perancang (perayu) boleh dibuat kepada Lembaga Rayuan Negeri dan rayuan tersebut hendaklah dibuat dalam tempoh 30 hari dari tarikh keputusan tersebut disampaikan kepada pemohon. Dalam kes di hadapan kami ini, responden-responden tidak membuat apa-apa rayuan kepada Lembaga Rayuan terhadap keputusan perayu. Ini adalah keperluan dan kaedah di bawah statut. Maka itu, responden-responden telah terhalang untuk menimbulkan atau membangkitkan semula sebarang isu berkaitan dengan penolakan permohonan kebenaran merancang dalam permohonan semakan kehakiman di hadapan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi tersebut.

[36] Atas alasan yang kami huraikan di atas, kami berpendapat Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah yang menjurus kepada satu salah arahan dari segi undang-undang apabila membuat dapatan bahawa tindakan perayu yang mengarahkan responden-responden mendapatkan kebenaran merancang adalah tidak mengikut undang-undang, tidak munasabah dan tidak mengikut prosedur. Jelasnya, dapatan oleh Yang Arif Hakim bertentangan dengan keterangan yang terdapat dan undang-undang terhadapnya. Oleh itu, kami bersetuju bahawa hujahan perayu mempunyai merit dalam isu ini.

[37] Kami menimbangkan pula alasan rayuan dan hujahan peguam cara perayu bahawa Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta apabila membenarkan permohonan semakan kehakiman responden-responden atas alasan responden-responden mempunyai ekspektasi undang-undang (legitimate expectation) untuk lesen perniagaan mereka tidak dibatalkan atau berhak untuk diperbaharui. Yang Arif Hakim mengatakan bahawa perayu tidak membuat siasatan untuk

mengesahkan kewujudan kacau ganggu dan bagaimana responden-responden telah melanggar syarat lesen perniagaan mereka. Yang Arif Hakim juga memutuskan bahawa perayu telah gagal memberikan responden peluang untuk didengar sebelum notis pembatalan lesen perniagaan dan iklan dibatalkan oleh perayu pada 15 September 2019.

[38] Permohonan semakan kehakiman oleh responden-responden (JR 13 dan JR 17) adalah untuk mendapatkan perintah *certiorari* mahkamah untuk mengetepikan dan membatalkan notis pembatalan lesen perniagaan dan iklan yang dikeluarkan oleh perayu kepada responden-responden pada 15 September 2019 dan membatalkan notis arahan perayu untuk premis-premis tersebut dipulihkan dan dikembalikan kepada bentuk asal.

[39] Peguam cara perayu menghujahkan bahawa responden-responden mempunyai pengetahuan tentang kacau ganggu ketenteraman dan masalah halangan lalu lintas akibat daripada aktiviti perniagaan responden-responden di premis tersebut. Peguam cara perayu menghujahkan bahawa perayu telah beberapa kali mengeluarkan notis kepada responden-responden atas kacau ganggu yang ditimbulkan daripada aktiviti perniagaan responden-responden. Antara kacau ganggu tersebut ialah bunyi bising daripada penghuni premis termasuk sesi karaoke, penggunaan taman permainan di taman tersebut oleh responden untuk menjemur tilam dan bantal, pembuangan sampah yang tidak sempurna, halangan lalu lintas di sekitar kawasan premis tersebut di mana responden juga menjalankan perkhidmatan urut tradisional kepada pelanggan-pelanggannya. Semua perkara tersebut menjadi aduan dan ketidakpuasan hati kepada jiran dan pembeli kediaman di taman tersebut yang juga mempunyai ekspektasi untuk tinggal dengan aman dan tenteram.

[40] Peguam cara responden-responden sebaliknya menghujahkan bahawa perayu tidak memberikan penjelasan kepada responden tentang kacau ganggu yang dikatakan berlaku akibat aktiviti perniagaan responden. Peguam cara juga menghujahkan bahawa responden telah dinafikan peluang untuk didengar sebelum perayu membuat keputusan membatalkan lesen perniagaan dan iklan. Peguam cara responden juga menghujahkan bahawa responden telah mematuhi syarat lesen perniagaan yang dikeluarkan oleh perayu. Peguam cara perayu juga menghujahkan bahawa responden mempunyai ekspektasi yang sah (legitimate expectation) untuk aktiviti perniagaan mereka diteruskan dan lesen perniagaan tidak dibatalkan. Peguam cara responden juga menghujahkan bahawa perayu gagal membuat penyiasatan yang sewajarnya sebelum membuat keputusan membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden. Peguam cara responden merujuk kepada kes berikut untuk menyokong hujahan responden: *Leong Pui Kun v. Lembaga Jurutera Malaysia* [2001] MLJU 757, *Ang Sue Khoon v. Majlis Bandaraya Pulau Pinang* [2016] 11 MLJ 516, *Syarikat Bekerjasama-Sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan Bhd v. Majlis Perbandaran Pulau Pinang* [1996] 3 CLJ 335; [1996]

2 MLJ 697, *Majlis Bandaraya Pulau Pinang v. Datin Noorzaina Mat Zain & Anor* [2019] 4 CLJ 36, *Mayland Valiant Sdn Bhd v. Majlis Perbandaran Subang Jaya* [2018] 7 CLJ 165; [2018] 4 MLJ 685, *R Rama Chandran v. Industrial Court Of Malaysia & Anor* [1997] 1 CLJ 147; [1997] 1 MLJ 145, *Ngiam Geok Mooi v. Pacific World Destination East Sdn Bhd* [2016] 6 CLJ 395; [2016] MLJU 85.

[41] Seperti yang telah kami nyatakan pada awal penghakiman ini, khususnya pada perenggan 20, tindakan dan keputusan perayu membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden dan arahan untuk responden-responden mengembalikan premis kepada bentuk yang asal adalah dibuat setelah aktiviti perniagaan responden masih mendatangkan kacau ganggu dan bantahan oleh penduduk Taman Kekwa. Fakta melihatkan responden telah mempunyai pengetahuan tentang kacau ganggu yang ditimbulkan daripada aktiviti perniagaan mereka sejak tahun 2016. Bantahan oleh jiran-jiran masih berterusan hingga tahun 2018 dan 2019. Keterangan juga menunjukkan bahawa perayu telah mengeluarkan banyak notis-notis ke atas responden berkaitan kacau ganggu yang diakibatkan oleh aktiviti perniagaan responden. Notis terakhir perayu kepada responden ialah bertarikh 13 September 2019 sebelum keputusan pembatalan lesen perniagaan dan iklan dibuat oleh perayu pada 15 September 2019. Pada 19 September 2019, lanjutan daripada pembatalan lesen perniagaan responden tersebut, perayu telah mengeluarkan Borang D notis memulihkan semula tanah dan bangunan kepada keadaan asal. Oleh itu, keterangan adalah jelas melihatkan responden mempunyai pengetahuan bahawa penduduk Taman Kekwa ada membuat aduan kepada perayu dan tidak bersetuju terhadap aktiviti perniagaan responden dijalankan di kawasan kediaman taman tersebut. Tindakan penduduk membuat aduan kepada perayu adalah teratur daripada mereka dibiarkan berkonfrontasi secara langsung dengan responden yang mungkin akan menimbulkan masalah yang lain. Responden telah diberikan secukup masa untuk mematuhi keperluan undang-undang tetapi masalah kacau ganggu masih berterusan hingga pada 13 September 2019 perayu buat kali terakhir mengeluarkan notis kepada responden tentang kacau ganggu yang masih berlaku.

[42] Dengan kegagalan mendapatkan kebenaran merancang, menukar kegunaan lot-lot kediaman premis kediaman dua tingkat kepada premis perniagaan pusat penjagaan orang tua dan perkhidmatan urut tradisional, dan kacau ganggu berterusan yang masih berlaku, kami berpendapat perayu mempunyai budi bicara mutlak untuk membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden-responden. Tindakan perayu tersebut bukan dilakukan secara drastik atau sewenang. Undang-undang tidak memperuntukkan hak untuk didengar diberikan kepada pemegang lesen perniagaan sebelum keputusan membatalkan lesen perniagaan dilakukan oleh pihak berkuasa pelesenan Kerajaan tempatan. Kuasa tersebut boleh dijalankan baik semasa lesen perniagaan masih sah laku atau semasa permohonan pembaharuan lesen

perniagaan dan iklan. Mengadakan atau menambah sesuatu tatacara substantif yang tidak diwujudkan di bawah undang-undang adalah satu salah arah yang serius yang mewajarkan mahkamah ini diperingkat rayuan bercampur tangan terhadap keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi tersebut. Parlimen tidak memperuntukkan hak tersebut ketika undang-undang tersebut digubal dan diluluskan. Kami juga berpendapat "legitimate expectation" tidak terpakai kepada responden-responden kerana responden-responden sejak dari awal telah gagal mematuhi undang-undang dan responden mempunyai pengetahuan penuh terhadap ketidakpatuhan tersebut. Responden tidak boleh mengatakan mereka berhak meneruskan aktiviti perniagaan dan mendapatkan pembaharuan lesen perniagaan untuk aktiviti perniagaan yang tidak sah dilakukan di premis tersebut. Pentadbiran dan perjalanan undang-undang dalam kawasan pihak berkuasa tempatan akan menjadi huru-hara (chaotic) jika ini dibenarkan tanpa dibendung dengan efektif oleh pihak berkuasa tempatan lebih-lebih lagi aktiviti menggunakan rumah kediaman yang terdapat kejiranan sebagai pusat perniagaan seperti responden jalankan tersebut.

[43] Prinsip undang-undang adalah mantap mengenai alasan-alasan permohonan semakan kehakiman seperti yang dijelaskan dalam kes *R Rama Chandran* (*supra*), iaitu "illegality"; "irrationality"; "procedural impropriety"; dan "proportionality" sebagai alasan-alasan yang membolehkan sesuatu permohonan semakan kehakiman dibenarkan. Kami tidak bercadang membincangkannya satu persatu. Kami berpendapat keputusan oleh perayu tidak tergolong dalam mana-mana alasan tersebut untuk suatu semakan kehakiman dibenarkan.

Kesimpulan

[44] Berdasarkan kepada alasan-alasan yang telah kami nyatakan di atas, kami membenarkan rayuan perayu dengan kos sebanyak RM30,000 meliputi kos di mahkamah ini dan di Mahkamah Tinggi. Perintah oleh Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi dengan itu diketepikan.